

C-745-98

Sentencia C-745/98

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA CONSTITUCION POLITICA-Incompetencia
OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso”.

Referencia: Expediente D-2103

Demanda de inconstitucionalidad por omisión contra el artículo 57 de la Constitución Política

Actor: Fabián López Guzmán

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano FABIAN LOPEZ GUZMAN, haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa del Congreso de la República, al no reglamentar el artículo 57 *Ibídem*.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de la disposición a la cual se refiere accionante:

“CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”

(...)

Artículo 57.- La Ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”.

III. LA DEMANDA

Considera el impugnante que la transcrita norma vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 150 numerales 1 y 10, 133 y 334 de la Constitución Política.

El argumento central en que fundamenta su demanda consiste en que se presenta inconstitucionalidad por omisión en el artículo 57 de la Constitución pues hasta ahora no se le ha dado aplicación.

Afirma el actor que ha sido vulnerado el Preámbulo de la Constitución, ya que no obstante propugnar a la igualdad y al trabajo como fuentes de un ambiente participativo y democrático en un Estado Social de Derecho, en realidad la posibilidad de que los trabajadores participen en dicha gestión empresarial es ilusoria, debido a que la ley solamente ha proporcionado todos los medios para que los accionistas o los socios sean los partícipes únicos de dicha gestión.

A juicio del demandante, la citada omisión desconoce el artículo primero constitucional, ya que éste declara que Colombia es un Estado Social de Derecho que se funda en el respeto al trabajo. Por tanto, la ausencia de desarrollo legislativo causa subdesarrollo y “fijismo” político-jurídico, pues conserva la tradicional estructura “sico-sociológica” del trabajador enfrentado siempre al empresario, lo que se traduce en la reiteración del antagonismo del “Derecho Social” y el “Derecho Capital”.

Manifiesta que la violación al artículo 2 de la Carta radica en que la filosofía que inspira esta disposición, se convierte en un mero enunciado teórico, sin trascendencia, ni materialización legislativa por parte del Estado.

Para el demandante, la expresión consagrada en el artículo 4 de la Carta, según la cual la Constitución es norma de normas, resulta violentada por la omisión objeto de estudio, ya que se impone no sólo la obligatoriedad de legislar, sino la de hacer efectiva la igualdad entre el “Derecho del capital” y el “Derecho social”.

En criterio del demandante y con base en la Sentencia C-543 de 1996, la omisión legislativa incriminada excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que se otorgan a otros, ya que el ciudadano que es socio o accionista de una empresa, a diferencia del trabajador, participa naturalmente en la gestión empresarial y su contexto económico.

Afirma que la omisión en el cumplimiento del artículo 57 de la Carta desconoce la función establecida en el artículo 150, numerales 1 y 10, del texto constitucional.

Finalmente, considera el demandante que de acuerdo con el objetivo consagrado en los artículos 333 y 334 de la Constitución, el Estado es quien impulsa el desarrollo económico y, para que la empresa, como base del crecimiento social, cumpla esta función y se logre su realización, es indispensable que el trabajador sea también gestor del desarrollo económico y no el agente dañino que causa la destrucción de las empresas.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando como apoderado del Ministerio de

Desarrollo Económico, solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa del artículo 57 de la Constitución Política.

Destaca cómo el Constituyente primario delegó en la Asamblea Nacional Constituyente la facultad de expedir una nueva Constitución Política, cuya normatividad contiene preceptos de jerarquía superior frente a los legales.

Igualmente menciona el interviniente que el artículo 59 transitorio de la Carta de 1991 expresamente dispuso que “La presente Constitución y los actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”, argumento que, según él, descartaría cualquier posibilidad de revisión de las normas que integran el texto constitucional.

También ha presentado escrito, destinado a defender la constitucionalidad de lo demandado, la ciudadana Mónica Fonseca Jaramillo en calidad de apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En primer término y con base en la Sentencia C-543 de 1996 menciona que existe omisión legislativa cuando el Legislador no cumple con el deber de acción que le ha señalado el Constituyente. En tal sentido -continúa su defensa- se presenta omisión legislativa absoluta cuando falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional y omisión legislativa relativa, cuando si bien el Legislador ha expedido la ley, en ella únicamente ha establecido algunas disposiciones dejando de hacerlo respecto de otros supuestos análogos.

Manifiesta la interviniente que en relación con las dos clases de omisiones legislativas, la Corte Constitucional ha considerado que no es competente para conocer de las primeras -absolutas- pero sí lo es para emitir juicio acerca de las segundas, en procura de proteger los derechos a la igualdad y a la defensa.

Expresa que concretamente la omisión legislativa en relación con el artículo 57 de la Constitución Política es absoluta, toda vez que el Legislador no ha producido precepto alguno enderezado a reglamentar esta disposición.

Sostiene la interviniente que la acción de inconstitucionalidad objeto del presente estudio es improcedente por sustracción de materia, ya que no existe norma alguna que reglamente el artículo 57 de la Constitución y por tanto, no se cumple uno de los requisitos consagrados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, como lo es la transcripción literal del acto de carácter general, impersonal y abstracto que supuestamente vulnera la Constitución.

En cuanto al tema del control constitucional, menciona que existe armonía interpretativa entre los artículos 3, 241 y 59 transitorio de la Carta Política, toda vez que precisamente en éste último, la voluntad del Constituyente fue la de excluir de control jurisdiccional todos los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Finalmente, concluye que no le asiste la razón al demandante, toda vez que la Corte Constitucional no es competente para conocer de las omisiones legislativas absolutas, ya que ninguna de las funciones otorgadas a esta Corporación por el artículo 241 de la Carta tiene

como fin poner en tela de juicio los preceptos del Estatuto Superior, ni el de pronunciar sentencias sobre su validez. De existir algún tipo de fallo en este sentido, la Corte desbordaría el preciso marco jurídico a ella impuesto y estaría incurriendo en un abuso de poder.

Por su parte, la representante del Ministerio del Interior, ciudadana Ana Caterina Heyck, ha dicho ante la Corte que, además de compartir los argumentos expuestos por los anteriores intervinientes, a su juicio el artículo 57 de la Constitución otorgó al Congreso de la República la facultad de legislar sobre los estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas, entendiéndose la expresión "podrá" como de carácter facultativo mas no imperativo.

Manifiesta que existen otros medios de iniciativa legislativa, pero no la acción pública de inconstitucionalidad, para subsanar la posible violación ocasionada por la omisión legislativa del artículo 57 de la Constitución Política.

Finalmente concluye que esta Corporación no es competente para conocer de la acción incoada, ya que la Carta establece que no está sujeta a control jurisdiccional alguno y en el supuesto caso de que un artículo de ella se considere contrario a su filosofía, procederá su reforma de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 374 Ibídem.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación (E) solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento sobre la exequibilidad del artículo 57 de la Constitución Política.

A su juicio, la Corte Constitucional es incompetente para conocer de la presente demanda en referencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 59 transitorio y 241 de la Constitución Política, como también por lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991.

Considera que, en este orden de ideas, resulta improcedente el examen de constitucionalidad sobre una norma contenida en la Carta Política, entre otras razones debido a la imposibilidad de confrontar preceptos que, por su naturaleza, son de igual jerarquía.

Ese Despacho estima que la Corte es incompetente para decidir sobre la presunta omisión legislativa del artículo 57 de la Constitución, ya que el 241 Ibídem, de manera taxativa establece los asuntos que son de su resorte, sin que en ellos se encuentre la posibilidad de resolver sobre demandas formuladas contra actos proferidos por el Constituyente, excepto por razones de vicio en el procedimiento contempladas en el artículo 379 del mismo texto.

Finaliza su intervención expresando que actuar en sentido contrario significaría exceder el ejercicio de las funciones que constitucionalmente corresponden a la Corporación, sobre todo si el artículo 59 Transitorio de la Constitución excluyó de control constitucional los actos promulgados por la Asamblea Nacional Constituyente.

En cuanto a la actitud omisiva del Legislador, destaca que la jurisprudencia ha explicado las razones por las cuales resulta improcedente decidir sobre la constitucionalidad de normas que no hacen parte del derecho positivo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte no es competente para resolver sobre la inconstitucionalidad planteada.

En efecto, como ya lo expresó la Corporación en Sentencia C-544 del 1 de octubre de 1992 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), ante ella no pueden ser acusadas las normas constitucionales por razones de fondo (artículos 241, numeral 1, y 379 de la Constitución).

La Corte Constitucional es un órgano constituido, precisamente por la Carta Política de 1991, y mal puede, contra el mismo texto limitativo de ella (artículos 241, 379 y 59 transitorio), entrar a examinar una posible inexecutable de las normas fundamentales por aspectos materiales.

Pero del texto de la demanda no se desprende que la cita de la norma constitucional implique que el ciudadano demandante haya entablado acción contra ella. Se trata más bien de exhibirla como norma incumplida por el legislador.

Ahora bien, si lo que se plantea por el actor, como lo entiende la Corte, no es una demanda contra el artículo 57 de la Constitución sino una inconstitucionalidad por omisión absoluta, en cuanto el legislador no ha desarrollado el mandato que allí se consagra, tampoco goza la Corte de competencia para declararla, como ya lo dijo en el Fallo C-543 del 16 de octubre de 1996 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), en el cual, entre otros aspectos, se recalcó en lo siguiente:

“Cuando el Constituyente decidió asignar a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, lo hizo en los siguientes términos: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”, indicando a continuación y en forma taxativa cada una de las funciones que debía desarrollar (241 C.N.). Quiere ello significar, como tantas veces lo ha reiterado esta misma Corte, que su labor se encuentra restringida y limitada por lo dispuesto en el precepto citado, de manera que no le es permitido extender su competencia a asuntos no señalados allí expresamente

Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte.

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas

superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.

Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso”.

Se inhibirá la Corte de proferir sentencia de mérito.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para dictar sentencia de fondo en relación con la demanda incoada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-745/98

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Alcance de la competencia (Aclaración de voto)

La respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para

proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Referencia: Expediente D-2103

En relación con la inconstitucionalidad por omisión, si bien acato la jurisprudencia de esta Corte sobre el aludido tema, respetuosamente me remito a los criterios que expuse en la aclaración de voto respecto de la Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz):

“1. Aclaro mi voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimo que la respuesta al interrogante acerca de si la Corte Constitucional tiene competencia para proferir fallo de fondo, en el cual se declare que el legislador ha incurrido en omisión, no debe ser negativa absolutamente. Ello podría tener lugar en casos que no es posible delimitar en abstracto, con un alcance taxativo.

Así, por ejemplo, considero que tal facultad la tiene la Corte para aquellos eventos en los cuales surja, de la Constitución Política, de las leyes orgánicas o de los tratados internacionales ya vinculantes para Colombia -especialmente en el campo de los derechos humanos-, la obligación perentoria, incumplida por el legislador, de disponer una regla jurídica inaplazable.

2. Por otro lado, a mi juicio, la tarea encomendada a la Corte, que consiste en la preservación de la efectividad y en la aplicación real de los postulados y preceptos constitucionales, en su plenitud y con todo su vigor, comprende la facultad de establecer, a partir del análisis de un cierto texto legal, si la existencia de un ostensible vacío normativo implica que el conjunto de la proposición examinada resulta ser contrario a la Carta Política, precisamente por faltar aquello que el legislador tenía que disponer (Ejemplo: en materia de derecho de defensa y debido proceso).

Desde luego, las posibilidades de control constitucional que esbozo no implican que cualquier norma de la ley pueda ser acusada ante la Corte por lo que no dice, según el caprichoso y arbitrario sentir del demandante.

(...)

3. Las omisiones a las que me refiero en el punto 2 de este documento tan sólo podrían ocasionar una declaración de inexecuibilidad bajo el supuesto de que el texto resultante del ejercicio legislativo sea incompleto, en una palmaria oposición a norma constitucional imperativa -permanente o transitoria-, de tal modo que el motivo de la inconstitucionalidad de la norma provenga justamente de la omisión”.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

